

# 政府绩效发展之路

## 从评估到管理



THE WAY OF  
GOVERNMENT PERFORMANCE DEVELOPMENT:  
FROM MEASUREMENT TO MANAGEMENT

张永刚 鲍春雷◎著

 吉林大学出版社

## 作者简介：

---

张永刚，1978年生，俄罗斯国立师范大学政治学博士，中国人民大学公共管理学院博士后。

作者于2001年底赴俄罗斯圣彼得堡留学，分别于2004年和2008年获得公共关系学硕士学位、政治学博士学位。在俄罗斯期间主要从事政府与企业关系、政府公共关系等方面的研究，并在俄罗斯核心学术期刊发表多篇具有影响力的论文，出版学术专著《中俄两国政府与企业关系模式的比较研究》。

回国后，于2009年以遴选第一名的身份进入中国人民大学公共管理学院博士后流动站，成为我国第一位从事公共组织与人力资源管理方向研究的博士后。主要研究方向为公共组织人力资源管理、跨文化组织管理等。

---

鲍春雷，1982年生，博士，助理研究员。2001年考入中国人民大学，先后获得理学学士、经济学硕士和管理学博士学位，现就职于人力资源和社会保障部劳动科学研究所，研究方向为政府绩效管理、企业人力资源管理。

自2005年以来，参加了包括政府绩效管理、领导干部测评、公务员制度以及人才市场建设等十几个国家和省部级科研课题，参与了多家企业事业单位的人力资源管理咨询工作，并在国内学术期刊上发表了《我国政府绩效评估的回顾与前瞻》、《公共组织平衡计分卡若干问题探讨》、《政府组织基于平衡计分卡的绩效评价体系设计》、《战略导向的政府绩效管理：动因、模式及特点》、《协同性政府绩效管理探讨》等论文。

# 政府绩效发展之路 ——从评估到管理

张永刚 鲍春雷 著

吉林大学出版社

# 前 言

政府绩效评估在政府部门的广泛运用是西方社会发展、新公共管理运动及公共管理理论研究共同推动的结果。纵观西方的改革实践可以看出，以英、美为代表的西方国家绩效管理实践经历了不断发展和进步的过程。特别是进入 20 世纪 80 年代以后，受新公共管理运动的影响，西方国家政府通过借鉴私人部门的管理理念，引入市场机制和竞争机制，强调公共服务中的顾客导向和结果导向等方式，使绩效评估史无前例地成为西方各国改革议程中的一个核心部分，并日益发挥着重要作用。在当今西方各国，绩效评估作为企业管理的成功经验，已被政府普遍吸收和借鉴，并已演变成各国实施政府再造、提高政府效能、改善政府形象的有效工具。

相对于西方国家而言，我国政府绩效管理开展得相对较晚，但是在国家有关部门的大力支持和各级地方政府的不断探索下，我国政府绩效评估也获得了长足的发展，各级政府部门不仅对绩效评估的理论理解和方法运用日益深入，而且还创立并开展了很多卓有成效的绩效评估模式。与此同时，学界对政府绩效评估也给予了高度的重视，特别是近些年，有关绩效评估及管理方面的著作、论文以及课题研究都呈现出迅速增长之势，极大地丰富了我国政府绩效评估的研究。

作为两位年轻的研究人员，我们最初是凭借着兴趣开展了关于政府绩效的研究，但进入这个领域之后才发现，政府绩效评估之复杂远超我们的想象，仅就什么是政府绩效这一基础性问题，就有过长时间的思考和数次的探讨甚至争论，其后对各国多种多样评估模式的研究分析更是让我们困惑不已。好在通过阅读大量的国内外文献，比较分析多个政府绩效评估模式与案例，加之参与政府绩效管理方面的研究与咨询工作，在经历一个“痛并快乐”的历程后，终于慢慢对政府绩效评估的背景、理念、方法及技术有了一个相对系统的认识，于是我们大胆将我们这些也许还并不成熟的理解总结成书，希望与读者分享、交流，共同探讨政府绩效评估这一难题。

纵观对政府绩效认识的历程不难发现，随着理念的不断发展和实践的逐渐深入，人们逐渐意识到，仅对绩效结果进行评价只能区分出绩效水平的高低，而在达成绩效和改进绩效等方面并没有明显的功效。因此绩效不仅要应用于评价，还应以管理的视角实现绩效结果的达成乃至提升，这就是绩效管

---

理。本书基于这一基本框架，在系统梳理政府绩效评估发展演变和主要做法的基础上，将政府绩效评估的理念与方法、实践与模式尽量全面地介绍给读者，使读者不仅可以了解政府绩效评估的内在细节，而且能够从宏观角度对政府绩效管理的整个过程有一个系统而清晰的认识，这无论是对于政府绩效评估的理论研究还是对于相关的实践操作都是大有裨益的。

具体而言，本书包括理论篇和实践篇两部分，理论篇从政府绩效管理概述、政府绩效评估体系、政府绩效管理的组织与实施以及政府绩效管理工具几个部分分别阐述了与政府绩效管理相关的一些基本原理，而实践篇则主要介绍了美、英两国的先进做法和我国的具体实践。总体而言，本书内容精练、阐释深入浅出，不仅可供初次接触政府绩效管理工作的专业人士作为系统学习政府绩效管理知识的教材，而且对不同行业各级管理者的管理实践同样有着积极的借鉴和指导意义，可作为其丰富管理学知识的参考书籍。在撰写本书的过程中，我们参阅和借鉴了大量的相关书籍和资料，在此谨向这些书籍和资料的作者表示诚挚的谢意。另外，尽管我们已尽了很大努力，但限于水平，书中难免存在纰漏和不足之处，敬请各位专家学者批评指正。

张永刚 鲍春雷

2011. 04

# 目 录

第一章 政府绩效管理概述 .....	1
第一节 政府绩效评价 .....	1
第二节 政府绩效管理 .....	15
第三节 政府绩效管理与企业绩效管理的异同 .....	20
第四节 政府绩效管理的功能及意义 .....	25
第二章 政府绩效管理体系 .....	29
第一节 政府绩效的评价内容及指标 .....	29
第二节 政府绩效的评价周期与评价方法 .....	42
第三节 政府绩效的评价主体 .....	50
第四节 政府绩效评价结果的应用 .....	57
第三章 政府绩效管理的组织与实施 .....	64
第一节 政府绩效管理机构 .....	64
第二节 政府绩效计划 .....	68
第三节 政府绩效监控 .....	76
第四节 政府绩效评价 .....	83
第五节 政府绩效反馈 .....	92
第四章 政府绩效管理工具 .....	108
第一节 目标管理 .....	108
第二节 标杆管理 .....	112

---

第三节 关键绩效指标 .....	118
第四节 平衡计分卡 .....	122
第五章 美国政府绩效管理 .....	139
第一节 美国政府绩效管理制度历史演进 .....	139
第二节 政府绩效和结果法案 .....	147
第三节 美国政府项目绩效评价 .....	154
第四节 美国政府绩效审计 .....	164
第五节 美国地方政府绩效管理实践案例 .....	168
第六章 英国政府绩效管理 .....	179
第一节 英国政府绩效管理的历史沿革 .....	179
第二节 英国政府绩效审计 .....	188
第三节 英国地方政府绩效管理 .....	197
第七章 我国政府绩效管理 .....	209
第一节 我国政府绩效管理的发展历程 .....	209
第二节 以行政效率为核心的政府绩效评估 .....	212
第三节 以服务质量为核心的政府绩效评估 .....	215
第四节 第三方评价 .....	220
第五节 政府绩效评估指标体系研究 .....	224
第六节 平衡计分卡中国化模式探索 .....	229

# 第一章 政府绩效管理概述

政府绩效管理自 20 世纪 80 年代开始，兴起于西方公共管理领域，并在不长的时间里迅速在许多国家蓬勃展开。作为公共管理领域里一种新的管理理念和管理工具，政府绩效管理对于推动政府组织实施流程再造、提高管理效能以及改善公众形象等方面具有至关重要的作用。在当今公共行政民主化、经济市场化的影响下，政府绩效评价和绩效管理无论是对政府管理实践还是对学术理论研究来说，都是一个炙手可热的话题。本章将对政府绩效评价及政府绩效管理的相关内容进行介绍。

## 第一节 政府绩效评价

### 一、政府绩效评价的定义

政府绩效评价是在西方发达国家行政体制改革过程中逐渐形成和发展起来的，涉及政府管理的各个方面，并经历了一个较长的发展时期。以效率政府、顾客至上、追求公共责任为核心，政府绩效评价正在以多样化的功能，深刻影响着世界各国政府体制改革的进程。为了使读者能够清晰地理解政府绩效评价的概念，本书首先对与政府绩效评价相关的“绩效”“政府绩效”“绩效评价”等概念逐一进行介绍，然后再对政府绩效评价的定义和内涵予以归纳和阐释。

#### （一）绩效

从一般意义上来看，绩效（performance）指的是活动的结果和效率水平。在管理实践中，绩效更强调的是个工作活动的过程及其结果。与英文 performance 相对应，在汉语文献中，除翻译为“绩效”外，也有人采用“业绩”“实绩”“效绩”等相近或相似的词汇表达绩效的概念。

“业绩”一词在财务和会计领域也使用较为广泛，对与企业业绩评价有关的财务会计指标的研究也比较深入。但这里的业绩强调了行为活动的结果，忽视了行为活动的过程。

“实绩”在各类公共组织中较为常见。2006 年 1 月 1 日起开始施行的《公务员法》在第五章第三十三条明确使用了实绩这一概念。该条款规定“对公

务员的考核，按照管理权限，全面考核公务员的德、能、勤、绩、廉，重点考核工作实绩”。在这里，“实绩”着重强调的是具体职位赋予个人的工作任务的完成情况，从这个意义上看实绩强调的也是一种结果。

财政部统计评价司对于“效绩”做出的解释是<sup>①</sup>，企业效绩是指一定经营期间内的企业经营效益和经营者业绩。企业经营效益水平主要表现在盈利能力、资产营运水平、偿债能力和后续发展能力等方面，经营者业绩主要通过经营者在经营管理企业的过程中对企业经营、成长、发展所取得的成果和所做出的贡献来体现。

上述概念或者使用的领域较为狭窄，或者意思表达不够完整精确，都不能够全面概括“Performance”所具有的含义。“绩效”一词，一方面强调了工作活动的结果，突出了结果导向，另一方面也体现了导致结果的工作活动过程，从而完整准确地概括了 Performance 的内涵。这一表述方式同时也为管理理论界和实务界所广泛接受，因此本书统一采用“绩效”这一表述，并在此基础上对绩效管理进行讨论。

从管理实践来看，人们对于绩效的认识处于一个不断发展的过程中。例如，从单纯地强调数量到强调质量，再到强调满足客户需要；从强调“即期绩效”逐步发展到强调“未来绩效”。在对绩效的认识逐渐加深的过程中，不论是对于组织还是个人来说，都应该以系统和发展的眼光来认识和理解绩效的概念。简单地讲，绩效是组织期望的结果，是组织为实现其目标而展现在不同层面上的有效输出。一个组织内部往往根据组织原则划分为若干层次和数量的群体，群体由具体的员工组成。与不同层面的工作活动主体对应，将产生不同层面的绩效。因此，广义的绩效概念中包括了组织绩效、群体绩效和员工个人绩效三个层次。组织绩效，指的是组织的整体绩效，是组织任务在数量、质量及效率等方面完成的情况。群体绩效，是组织中以团队或部门为单位的绩效，是群体任务在数量、质量及效率等方面完成的情况。而对于员工的个人绩效，则是指员工个人在完成工作过程中发生的行为及最终绩效结果的总和。

从对绩效的阐释中可以看出，绩效是工作的“绩”（即工作的结果）与“效”（即实现这一结果的效率水平）的复合体，它本身是一种客观存在。但是这种客观的绩效水平需要经过评价者的主观评价，而后形成的绩效信息才能对管理决策产生影响，从这个意义上看绩效又是一种主观评价。综合以上的分析，可以将绩效更准确地定义为：绩效指的是那些经过评价的工作过程及结果。从这个概念中我们可以看出，绩效至少包括了工作过程和工作结果

<sup>①</sup> 财政部统计评价司，《企业效绩问答》，P3，经济科学出版社，1999。

两部分内容，而且绩效还必须是经过评价的，没有经过评价的工作过程及其结果不被视为绩效，因为它们没有形成有效的绩效信息，这种解释将绩效的概念和评价过程紧密地联系在一起。

## （二）政府绩效

所谓政府绩效，在西方也被称为“公共生产力”“国家生产力”“公共组织绩效”“政府业绩”“政府作为”等，它是指政府在社会管理中的业绩效果、效益及其管理工作效率和效能，是政府在行使其职能、实施其意志的过程中体现出的管理能力。根据前面对绩效的理解，政府绩效可以定义为政府组织在特定情境下，实现组织目标过程中的行为与产出的水平。既包含产出数量、产出成本等绝对水平，也包含产出质量、产出效果等相对水平。根据政府组织的职能定位和管理特点，政府的绩效主要包括经济绩效、社会绩效和政治绩效三个方面<sup>①</sup>：

1. 经济绩效。经济绩效主要指经济的持续发展，不仅是在国民经济结构合理的前提下的量的扩张，而且是在结构合理的前提下有质的提升。一般来说考核经济绩效的指标主要有 GDP 的增长率，就业量和失业率，通货膨胀率和物价水平，利率和汇率等。此外还包括经济可持续发展程度、政府提出推进经济与社会协调发展的宏观经济政策等。

2. 社会绩效。社会绩效是指因为政府的相关行为所引起的社会进步。社会进步不仅仅指经济的发展，它的内涵要丰富得多，其中既包括物质文明、精神文明和政治文明的全面进步，人民生活水平和生活质量的改善和提高；也包括教育、科学、文化生活和道德风尚的全面提升；还包括不同地区、不同民族、不同社会阶层以及城乡之间的和谐共处与协调发展等等。

3. 政治绩效。政治绩效是政府绩效的最主要体现。在市场经济体制下，政治绩效体现为政府的制度安排以及制度创新，这是政府的核心职能之一。政府制度安排的能力越强，政治绩效就越容易突显。在政党政治的条件下，执政党的思想和管理理念通过国家的意志来表达和实现，廉洁高效并代表人民的利益是执政党在政治绩效上的重要表现，依法行政则是政治绩效对政府的要求。

在整个政府绩效体系中，政治绩效是政府绩效的中枢和核心，实现政治绩效能为社会绩效和经济绩效提供制度保证和政策支持，能为社会绩效和经济绩效的实现创造良好的政治氛围。社会绩效是政府绩效的目标所在，缺乏社会绩效这一绩效指标，经济绩效常常迷失方向，政治绩效也将失去社会基

---

<sup>①</sup> 参见臧乃康.《政府绩效的复合概念与评估机制》.载《南通师范学院学报》(哲学社会科学),2001年9月第17卷第3期.

础。而经济绩效是政府绩效的物质体现，对社会绩效和政治绩效具有物质支撑作用。

### （三）政府绩效评价<sup>①</sup>

从对绩效概念的界定可知，不论是组织还是组织中的个人，客观存在的绩效只有经过基于一定标准的主观评定和估价，才能形成绩效信息，才能服务于管理决策，并在管理实践中产生影响和作用。因此绩效评价就是指基于一定的标准、对客观绩效进行主观评定和估价的过程和方法。对于政府绩效评价，不同学者从不同角度予以进行了定义，从而形成了不同的概念。经过梳理和分类，可以将政府绩效评价的定义分为以下几种类型：

#### 1. 从评价目的的角度进行定义

一些学者从评价目的的角度对政府绩效评价进行了定义，认为政府绩效评价的目的是在于建立一种体系或机制，从而据此来评判政府绩效，改善政府管理水平，提高政府工作的效率和效能。

詹姆斯·威尔逊（James Q. Wilson）认为，政府绩效评价意味着这样一种制度设计：在该制度框架下以取得的结果而不是投入要素作为评判政府部门的标准。

菲利普·库珀（Phillip J. Cooper）认为，政府绩效评价是一种责任机制，这种机制包括四个方面的含义：（1）经济学的效率假设；（2）采取成本-收益的分析方式；（3）按投入和产出的模式来确定绩效标准，注重对产出的评价；（4）以顾客满意为基础来定义市场责任机制。

戴维·奥斯本（David Osborne）和特德·盖布勒（Ted Gaebler）认为，政府绩效评价就是改变照章办事的政府组织，谋求有使命感的政府；改变以过程为导向的控制机制，谋求以结果为导向的控制机制。

美国《国家绩效评论》（1993）认为，政府绩效评价的目的在于把公务员从繁文缛节和过度规则中解脱出来，发挥他们的积极性和主动性，以使他们对结果负责，而不再仅仅是对规则负责。因此，政府绩效评价就是以结果为本，建立一种新的公共责任机制：既要放松具体的规则，又要谋求结果的实现；既要增强公务员的自主性，又要保证公务员对民众（顾客）负责、对结果负责；既要提高效率，又要切实保证效能。

---

<sup>①</sup> 在英文文献中 performance appraisal, performance evaluation 和 performance measurement, 几个概念含义非常相近，特别是 performance appraisal 和 performance evaluation 几乎没有区别，两者和 performance measurement 的区别也不是很大，略微的差别在于，前者是指针对的绩效所做的评价或考核，强调的是过程，而后者更多是指如何对绩效进行衡量的意思，强调的是方法。需要注意的是，在中文文献中，绩效评价、绩效测评、绩效考核、绩效考评等都是上述几个英文概念的中文译法，本书将它们作为同一层面的概念使用。

哈利·哈特 (Harry P. Harty) 则给出了一个更为全面的定义, 他认为政府绩效评价就是基于服务或者项目的结果和效率的常规评价。它至少有三个方面的目的: (1) 为每个计划的绩效指标提供基准价值以及提供必要的行动; (2) 为指标提供历史数据, 使得每一个需要测量的选项有所比较; (3) 为工作进展是否符合战略计划目标提供主要结果指标的数据。

桑助来等认为, 政府绩效评价就是对政府行为实施核查与监督的一种组织控制系统和社会控制系统。它既是政府自身绩效管理系统的一个组成部分, 又是公民代表机构以及公民社会自身对政府实施监督控制的重要手段。政府绩效评价既是一种管理和监控工具, 又是运用该工具进行核查与监督过程的活动。

## 2. 从评价内容的角度进行定义

一些学者从评价内容的角度对政府绩效评价进行了定义, 认为政府绩效评价是检验政府的效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意程度等内容的方法, 通过这些方面的分析和比较对政府绩效进行评定。

蔡立辉将政府绩效评价概括为, 政府绩效评价就是对效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意程度等方面的分析和判断, 对政府公共部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定和划分等级。

吴建南和李贵宁认为, 政府绩效评价是指对政府组织运行过程及结果表现进行价值判断的活动。

臧乃康认为, 政府绩效评价就是根据管理效率、服务质量、公共责任、公众满意度等方面的评判, 对政府在公共管理过程中投入、产出、最终结果所体现出来的绩效进行评定和认可。

## 3. 从评价过程的角度进行定义

一些学者从评价过程的角度对政府绩效评价进行了定义, 将政府绩效评价定义为一个包括设定绩效目标、收集绩效信息、评定绩效结果等环节的管理过程。

美国国家绩效评价中的绩效评价小组 (performance measurement study team) 给出了政府绩效评价的一个经典定义: “利用绩效信息协助设定同意的绩效指针, 进行资源配置于优先级的安排, 已告知管理者维持或改变既定目标计划, 并且报告成功符合目标的管理过程。”

美国 1993 年《政府绩效与结果法案》也对政府绩效评价做了说明, 认为政府绩效评价是一种评价方式, 通过客观的测量和系统的分析, 确定联邦政府的项目是否达到预定目标的程度和方式。

克莱格·福尔廷 (Craig Foltin) 认为: 政府绩效评价是确定纳税人资源是否有效地用于服务和行政管理项目的过程。这包括了数据的收集和分析,

标杆和谨慎的预算设定。其中，标杆是十分必要的，因为它为政府测量或者判断绩效提供标准和参考。而预算管理、计划和沟通，也同分配和使用政府资源一样重要。

彭国甫认为，政府绩效评价是运用科学的标准、方法和程序，对政府绩效进行评定和划分等级。政府绩效评价以绩效为本，以服务质量和社会公众需求的满足为第一评价标准，蕴含了公共责任和顾客至上的管理理念。

范柏乃认为，政府绩效评价是根据统一评价指标和标准，按照一定的程序，通过定量定性对比分析，对某评价对象（政府或政府部门）一定时期内的业绩做出客观、公正和准确的综合评判的过程。

中国行政管理学会联合课题组的研究成果指出，政府绩效评价就是运用科学的方法、标准和程序，对政府机关的业绩、成就和实际工作做出尽可能准确的评价，在此基础上对政府绩效进行改善和提高。

#### 4. 从综合性角度进行定义

除了上述定义外，还有一些学者采用综合的定义方式，这些定义中包括了政府绩效评价的目的、内容以及过程等多方面的内容。

刘长木认为政府绩效评价是一些特定的评价活动的总称的定义，确定战略绩效评价主要由绩效测量和项目评价组成。以政府的战略和目标为引导，以制度安排的框架为基础，选择政府的项目、服务和操作活动，并在投入、产出、结果和经济、效率、效力、质量、公平等方面设置指标与标准，然后借助于这些指标与标准，来评定政府活动的绩效，以促进政府行政的持续改进。

张定安指出，政府绩效评价就是对政府公共部门的工作效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意度等方面的分析与评价，对其管理过程中投入和产出所反映的绩效进行评定和划分等级，由收集资料、确定评价目标、划分评价项目、绩效测定及其评价结果使用等组成的行为体系，也是公众表达利益和参与政府管理的重要途径与方法。

综合各家学者观点，本书认为，政府绩效评价就是指政府等各评价主体综合运用多种方法并遵循一定的程序，按照统一的标准，对政府在一定时期内的服务和管理做出的综合评判，以使政府行政实现持续地改进。

## 二、政府绩效评价的发展演变

绩效评价的在政府部门的广泛运用，是西方国家社会发展、新公共管理运动及公共管理理论研究共同推动的结果。纵观西方国家的政府改革历程可以发现，以英美为代表的西方国家绩效管理实践经历了不断发展和进步的过程。依据各个改革时期侧重点的不同，可以将政府绩效评价实践划分为三个

主要阶段：

第一阶段：萌芽和探索阶段（20 世纪初—20 世纪 70 年代）

受科学管理及传统公共行政模式的影响，效率是这一时期政府绩效评价的核心价值取向，西方出现了一些专门研究政府绩效的组织和学术团体，开始把绩效评价引入政府的改革实践中。早期的绩效评估实践发源于美国，美国行政学家吉特·波科特在《公共生产力的历史演变》中将这一时期的公共行政称为“效率政府”时期。

19 世纪末期，美国许多市政府陷入腐败和效率低下的状态，负面新闻被媒体陆续曝光，公众对政府的信任度逐渐下降，通过财政预算控制地方政府绩效的呼声开始出现。1906 年，布鲁尔（Bruere）等人发起成立了纽约市政研究院（The New York Bureau of Municipal Research）并着手进行了绩效评价的实践，开启了公共部门绩效评价的先河。1907 年，纽约市政研究院开始了对纽约市政府的绩效评价实践，这次实践活动是政府绩效评价的先导，对政府绩效评价的发展起到了关键作用。

早期的政府绩效评价发展比较缓慢，但以萌芽形式出现的政府绩效评价至少在传统行政模式中创造了一种评价政府的理念，并开始出现了一些专门研究政府绩效的组织和学术团体，为后来政府绩效评价的发展奠定了坚实的基础。

进入 20 世纪 30 年代，赫伯特·A·西蒙（Herbert A. Simon）与其导师克拉伦斯·E·里德利（Clarence E. Ridiey）进行了关于市政绩效评价的深入研究，并于 1938 年出版了《市政工作衡量：行政管理评估标准的调查》一书。该书提出了评估的需求、结果、成本、努力、业绩等五个方面的内容，为政府绩效评价注入了新的活力。

20 世纪 40 年代至 70 年代，“古典公共行政”走向鼎盛时期，“效率至上”的价值观念得到进一步强化，如何做到以更少的投入办更多的事，继续成为政治家们所关心的主要目标。40 年代，在美国胡佛委员会的推动下，理论界与政府部门对绩效评价与绩效预算的关注都进一步提升，“政府的行政机构，特别是预算署，开始制订工作绩效考核办法和工作绩效标准”<sup>①</sup>。20 世纪 60 年代英国也开始对公共部门试行生产率测定，土地局、税务局和就业部开始发布各部门的生产率指数，并制定各种绩效指标衡量下属工作。

这一阶段西方政府绩效评价主要表现出以下几个主要特点：一是绩效评价尚处于起步探索时期，主要是对政府个别部门内部的绩效，如成本核算、预算等进行评价，而对政府提供公共服务的绩效却关注较少；改革的范围主

<sup>①</sup> 参见尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，209 页，华夏出版社，2002。

要限于中央政府这一层次，很少涉及到地方政府，实践的广度深度都不够；二是关注的焦点是行政过程及效率，而非行政活动的结果和效益。三是所提出的改革方案过于复杂，在实施过程中耗费了大量的成本，预算支出的效果和实际取得的绩效并没有得到明显提高。随着改革的不断深入，绩效评价开始进入以追求效益和结果为侧重点的第二阶段。<sup>①</sup>

第二阶段：全面发展阶段（20世纪70年—20世纪80年代末）

尽管经历的时间不长，但该时期却是政府绩效管理最具里程碑意义的发展阶段。进入20世纪70年代，西方各国普遍开展了以经济学和私营部门管理理念为理论基础，在政府部门中引入市场机制及竞争机制，并强调公共服务中的顾客导向和结果导向的“新公共管理”改革热潮。使绩效评价史无前例地成为西方各国行政改革议程中的核心内容，并日益发挥着重要作用。从这时起，政府绩效评价的价值取向也从单纯追求效率逐步发展为对经济、效率和效益（Economic, Efficiency, Effectiveness, 3E）的追求，从过分关注过程和规则转向为对行政结果和输出的关注。

70年代，美国联邦政府的生产率改进工作得到了民选官员的大力支持，在他们的积极推动下，绩效评估实践活动得到了快速推进。1970年，参议员威廉·普罗克斯迈尔要求对联邦政府的效率进行评估，由总审计署接手并开始推进这项工作。随后，国会通过了一系列法案以适应生产率改进的发展要求，并于1973年出台了“联邦政府生产率测定方案”，试图将政府绩效评估系统化、规范化、制度化。在这个方案的指导下，有关部门制定了3000多个绩效评估指标，规定由劳工统计局负责收集绩效信息和统计工作。同时，各联邦行政机构也积极增设项目评价部门，对绩效结果的评价给予了高度重视。70年代末至80年代，由于经济滞胀等各种原因，美国的政府绩效评估发展进入了较长时间的缓慢期，甚至停滞不前。但是，即使在这个缓慢发展的阶段，美国政府绩效评估在全面质量管理、结果为导向的评估等研究和实践中仍然取得了一定的成就，如评估重心的转移、评估方式的转变等就是这一时期的研究成果。<sup>②</sup>

与美国发展缓慢的政府绩效评价不同，英国在各种危机和压力的情况下实施了较为彻底的行政变革。1979年撒切尔夫人成为唐宁街的主人，在她的主导下英国开始进行“新公共管理”改革。英国“新公共管理”改革中提出的私有化、竞争机制、分权化、服务质量、绩效评价的改革理念，使英国当

<sup>①</sup> 参见包国宪、董静：《政府绩效评价在西方的实践及启示》，载《兰州大学学报（社会科学版）》，2006（05）。

<sup>②</sup> 参见蓝志勇、胡税根：《中国政府绩效评估：理论与实践》，载《政治学研究》，2008（03）。

仁不让地成为了当代行政体制改革的先驱。在改革过程中，撒切尔政府相继推行了雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案等改革措施，这些方案和措施构成了英国整个 20 世纪 80 年代改革的总体框架，极大地推动了绩效评价在政府部门中的应用。

此外，澳大利亚、加拿大、荷兰等国也效仿英美的改革实践，开始大力推动改革的进程。比如新西兰在 1984 年工党政府上台执政后，开始推行以解决财政危机为目的的跨部门政府体制改革以及国有企业改革。体现了从经济管理的干涉主义，向赞同市场机制自身发挥作用转变的趋势。而我国也在这一时期出现了政府绩效评价的初步尝试，目标责任制、效能监察等评估方式都是这一时期实践探索的成果。

纵观这一阶段的改革实践，可发现政府绩效评价表现出以下两个主要特点：一是系统化和全面化。政府绩效评价由单纯侧重对经济和效率的追求，转为更加关注结果和效益。如 1983 年，英国卫生与社会保障部首次提出了较为系统的绩效评价方案，方案中包括了 140 个绩效指标，应用于卫生管理部门和卫生服务系统的绩效评价体系中。到了 1989 年，在 2327 个评价指标中，效益性和服务质量指标分别达到了 557 和 110 个，大大提高了效益和结果在评价中所占的比重。二是评价主体的多元化。随着公民社会的兴起和公民参政议政意识的加强，政府也在不断考虑如何引导和支持公民参与到政府的行政管理中来。政府在这一时期开始借鉴私营部门所倡导的“360 度全方位”评价主体体系，将公民、直接受益群体及社会机构等外部评价主体引入政府绩效评价中，提高了对政府部门与外部环境的互动的重视程度，开始更加关注外部市场的反应和公民的满意程度。<sup>①</sup>

### 第三阶段：深化阶段（20 世纪 90 年代至今）

进入 20 世纪 90 年代以来，随着各国社会经济的不断发展、公民民主意识的日益增强以及政府改革的逐步深化，政府绩效的评价不仅关注经济、效率及效果，而且开始进入法制化、规范化轨道，不断探索新的科学的绩效评价体系。总体而言，这一时期的政府绩效评价呈现出以下几个新的趋势<sup>②</sup>：

第一，改革具有延续性。英国自撒切尔以来，几届政府无论是保守党还是工党都积极推行改革，其主导理念和基本思路都没有变化。1991 年，撒切尔的继任者梅杰上任后发动了“公民宪章”以及“竞争求质量”等声势浩大的运动，以实现提高公共服务质量水平和效益的目标。布莱尔执政时期又构

<sup>①</sup> 参见包国宪、董静. 政府绩效评价在西方的实践及启示. 载《兰州大学学报（社会科学版）》. 2006（05）.

<sup>②</sup> 参见包国宪、董静. 政府绩效评价在西方的实践及启示. 载《兰州大学学报（社会科学版）》. 2006（05）.

建了由“竞争政府”走向“合作政府”的战略，强调政府管理的整合思维和合作模式。美国政府绩效评价的集大成者当属克林顿政府。克林顿总统宣誓就职之后三个月就成立了国家绩效评审委员会（NPR），由副总统戈尔主持。目标是高举“再造政府”的大旗，力求创造一个“少花钱多办事”的政府，通过引入私营部门管理方式，使政府重新振作起来。2001年至2009年，小布什政府实施了“总统管理方略”，并于2002年颁布了《总统管理日程》，力图建立一个可治理型的政府，使改革成为政府自身持续性的要求而不断推进。澳大利亚工党执政时期的几届政府，如霍克政府、基廷政府、霍华德政府等都大力推进改革进程，推动了公共资产私有化，国家竞争政策的出台以及公务员制度的改革等。

第二，绩效评估逐步走向制度化、规范化和法制化。各国相继颁布了绩效评价的法律法规，通过立法途径有效地约束和保障了改革的实施。迫于公众要求强化对政府进行监督和提高政府工作效率的压力，美国国会于1993年通过了《政府绩效与成果法》（GPRA），成为世界上第一部有关政府绩效评价的法律。除此之外，英国于1997年颁布的《地方政府法》、日本制定的《关于推进中央省厅等改革的基本方针》、荷兰的《市政管理法》、新西兰在1989年之后相继出台的《国家部门法》、《公共财政法》、《财政责任法》等相关法律，都为政府绩效评价改革提供了有力的法律保障。

第三，探索构建科学的绩效评价体系。绩效评价本身从基本概念的提出到运行机制的形成，是一个不断产生共同语言的过程，各国在管理实践中不断探索和尝试构建科学的绩效评价体系。美国的《政府绩效与成果法》规定了与绩效改革密切相关的战略规划、年度绩效计划和报告、管理责任和机动权、监督和立法等一系列问题，保障了绩效评价整个过程稳步有序地推行。欧盟一些成员国专家组成的公共服务创新小组，推出了适用于不同部门及环境的通用评价框架（Common Assessment Framework, CAF），该框架建立在欧洲质量管理委员会“卓越模型”的基础上，包括领导力、战略与规划、人力资源管理、伙伴关系与资源、流程与变革管理等五项促进要素，以及员工结果、顾客（公民）结果、社会结果、关键绩效结果等四项结果要素，旨在通过组织的自我评价和诊断，不断提高公共部门自身的管理水平和管理质量。此外，随着平衡计分卡、目标管理、标杆管理等绩效管理工具在企业组织中应用的日益成熟，这些工具也逐渐被很多政府部门所采用。比如美国夏洛特市于1996年首开先河，将平衡计分卡引入政府绩效管理工作中，通过加强政府的绩效管理，政府的行政效率和公民满意度取得明显改善。

第四，绩效评估的理念、方法和技术不仅在发达国家盛行，同时也在发展中国家得到逐步推广。除了英美等国家以外，日本、澳大利亚、加拿大、